

KISS BARNABÁS*

Csak a változás állandó

A különleges jogrend alkotmányi-alaptörvényi szabályozásának alakulása Magyarországon

I. Bevezető

A különleges jogrend valamely típusának a kihirdetésére – szerencsére – csak nagyon ritkán kerül sor egy ország történetében, de ezekben a rendkívüli esetekben igencsak felborítja az állam és a társadalom életének „normális” menetét. *Szabó Imre* professzor, kedves régi kollégám 65. születésnapjára készített ünnepi kötetbe írt tanulmányom akkori aktualitását az adta, hogy 2016-ban került sor *Magyarország Alaptörvénye hatodik módosítására*, amely „terrorvesélyhelyzet” elnevezéssel egy új különleges jogrend szabályait rögzítette. A 70. születésnap ünnepzése kapcsán megint hozott az élet egy nem várt, szomorú „apropót”, nevezetesen azt, hogy 2020. március 11-től a „vesélyhelyzet” illetve az „egészségügyi válsághelyzet” alatt bevezetett korlátozások jelentősen megnehezítették és megnehezítik még ma is mindannyiunk életét. További aktualitást adott a témaválasztásban, hogy 2020. december 22-én bekövetkezett az *Alaptörvény* immár kilencedik módosítása, amely végrehajtotta a *különleges jogrend alkotmányos szabályozásának reformját*, ami 2023. július 1-én lép hatályba.

E rövid tanulmány keretében arra vállalkozunk, hogy vázoljuk azt az utat, amelyet a *különleges jogrend alkotmányi szabályozása* bejárt Magyarországon, kitérve a 2023. július 1-től hatályos reform legfontosabb elemeire is.

II. A különleges jogrend alkotmányi szabályozása Magyarországon 1949-től napjainkig

Az 1949. évi XX. törvény, a szocialista alkotmány eredeti szövege *nem tartalmazott* rendelkezést a minősített időszakokra vonatkozóan. Az 1972. évi I. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás is csupán arra jogosította fel az Elnöki Tanácsot [31. § (1)], hogy

* egyetemi docens, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet

„háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén” rendkívüli hatáskörrel felruházott *Honvédelmi Tanácsot* hozzon létre. A 31. § (2) bekezdése értelmében az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszélyt és annak megszűnését az Elnöki Tanács állapíthatta meg és hirdethette ki. A szabályozás hiánya azt a helyzetet tükrözi vissza, miszerint a diktatórikus, korlátlan állami hatalom mellett nincs szükség formalizált különleges állapotok alkotmányi kereteinek rögzítésére, vagyis „nem bajlódunk” a hatalommal való visszaéléssel szembeni garanciák kidolgozásával.¹

A magyar alkotmányos rendbe az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott alkotmány-módosítás, az ún. *ideiglenes alkotmány* vezette be a „rendkívüli jogrend” fogalmát. Kiemelést igényel, hogy az *Alaptörvény hatályba lépéséig* a magyar jogirodalomban ez az elnevezés volt általánosnak tekinthető a minősített időszakok megjelölésére. Ezt a szóhasználatot azért kellett elvetni, mert a különleges jogrend egyik változata is a „rendkívüli” jelzőt hordozza.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1989) – a békés átmenet feltétele miatt – viszonylag részletes szabályozást teremtett a rendkívüli jogrend területén. Ez összecseng azzal a megállapítással, miszerint a különleges állapotok szabályozása ott részletesebb, ahol jelentősebb a visszaélésektől való félelem.² Ez az „új alkotmány” az Országgyűlésről szóló II. fejezetben szolt a rendkívüli és szükségállapot kihirdetésének feltételeiről [19. § (3) h) és i) pont] azzal, hogy ehhez a döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A harmadik típusú rendkívüli helyzet, a „veszélyhelyzet”, a „Minisztertanács” (Kormány) hatáskörei között kapott helyet a 35. § i) pontjában.

Garanciális szempontból különös fontossággal bír természetesen az *alapvető jogok és szabadságok korlátozhatóságának* kérdése rendkívüli jogrend idején³ Az Alkotmány a 8. § (4) bekezdésében – annak érdekében, hogy rendkívüli jogrendben is érvényesüljön az alkotmányosság minimuma – *betarthatatlanul tág körben* határozta meg azokat az alapvető jogokat, amelyeket még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni.⁴ Ezek a jogok alkotmányjogi értelemben tehát nem korlátozható, ún. *abszolút jogoknak* minősülnek.

1989-et követően az új Alaptörvény hatályba lépéséig számos változás következett be a rendkívüli jogrendet illetően. Ebben az időszakban *harminc alkalommal módosították az Alkotmányt*, és ezek közül *kilenc(!) érintette* a rendkívüli jogrenddel kapcsolatos *hatásköröket*, a *fegyveres erők irányítását és felhasználásának szabályait*, valamint a *honvédelmi kötelezettségeket*. Külön kiemelést igényel, hogy *két új különleges jogrendi helyzet* is bekerült az ország alaptörvényébe. E változások nagy része hazánk NATO-hoz való

¹ JAKAB ANDRÁS – TILL SZABOLCS: *A különleges jogrend*. In: Trócsányi – Schanda (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2016. 487 p.

² JAKAB – TILL 2016, 486–487. pp.

³ L. ezekről részletesebben: KISS BARNABÁS: *Az alapjogok korlátozhatóságának egyes kérdései különleges jogrend idején*. In: Gellén Klára – Görög Márta (szerk.): Lege et Fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára. Jurisperitus, Szeged, 2016. 330–335. pp. továbbá KISS BARNABÁS: *Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre*. In: Homoki-Nagy Mária (főszerk.) Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Jur. et Pol. Tom. LXXXI. 2018. 555–565. pp.

⁴ KISS 2016, 334. p.

csatlakozásával (1999) és a kötelező sorkatonai szolgálat megszüntetésével (2004) hozható összefüggésbe. Az alábbiakban vegyük sorba vázlatosan az érintett területeket szabályozó alkotmánymódosító törvényeket.

1. Az 1990. évi XVI. alkotmánymódosító törvény a 40/A § (1) bekezdését érintette a *fegyveres erők feladatairól*. A változtatás lényege az volt, hogy a „*fegyveres erők*” körébe a „*Magyar Honvédség*” került a „*Magyar Néphadsereg*” helyébe a Határőrség mellé.

2. Az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvény több területen is nagy jelentőséggel bírt, de témánkat illetően *három kérdést* kell kiemelni. Az Alkotmány 8. § (4) bekezdésének eredeti szövege azokat az alapvető jogokat sorolta fel, amelyeket rendkívüli jogrendben sem lehet felfüggeszteni vagy korlátozni. A módosított rendelkezés az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztését vagy korlátozását általános lehetőségnek nyilvánítja rendkívüli jogrendben, és *kivételként* sorolja fel az ún. abszolút jogokat és szabadságokat. Kiemelést igényel azonban, hogy a *korlátozhatatlan jogok köre nem változott*.

Az 1990. évi XL. törvény megváltoztatta továbbá a *Honvédelmi Tanács összetételét* [19/B. (2)] és a *rendkívüli illetve szükségállapot részletes szabályozását* – az ún. alkotmányerejű törvény helyett – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmada által elfogadott törvényre bízta.

3. Az 1993. évi CVII. alkotmánymódosító törvény alkotmányi szintre emelt egy új *rendkívüli jogrendi helyzetet*, amelyet ma is ún. *váratlan támadásnak* nevez az Alaptörvény. Mivel rendkívüli jogrendben nagyon fontos az *operativitás*, az elhárításra irányuló gyors reagáló képesség az állam részéről, ezért az Alkotmány új 19/E. §-a – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig – *azonnali intézkedési joggal és kötelezettséggel* ruházta fel a Kormányt. Ez a felhatalmazás *külső fegyveres csoportoknak* Magyarország területére történő *váratlan betörése* esetére szól. Az indokolás ilyen eseményként említette az ország légterének szándékos megsértését, a *váratlan légitámadást*, és – az idegen hatalom fegyveres támadásának nem minősülő –, *külső fegyveres (pl. gerilla) csoportok váratlan betörését* az állam területére.

A Kormány számára az alkotmányi rendelkezés csak *korlátozott intézkedési jogot és köteletséget* biztosított a Magyar Honvédség igénybevitelére, az ugyanis a *légvédelmi és repülő készülségi erők* bevetésére adott lehetőséget. A 19/E § rögzítette a *felhatalmazás jogi korlátait* is. A Kormány a *védelmi terv* szerint, a támadással *arányosan* az Országgyűlés és a köztársasági elnök *haladéktalan tájékoztatásával* köteles intézkedni.

Az 1993. évi alkotmánymódosító törvény *ismét újrafogalmazta* az 1990-ben már módosított 40/A. §-t. A változtatás lényege abban állt, hogy bekerült az (1) bekezdésbe a *Határőrség feladatkörének* alkotmányi szintű rögzítése, továbbá *kétharmados törvényre* ruházták a fegyveres erők, a rendőrség feladatainak, és a nemzetbiztonsági tevékenység részletes szabályozását.

Az 1993. évi CVII. törvény 3. §-a az Alkotmány 40/B § (4) bekezdését módosította. Alkotmányi szintre emelte a *politikai összeférhetetlenség* szabályozását a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai számára. Ennek alapján a *hiva-*

tásos állomány tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet sem folytathatnak. A fegyveres erők *nem hivatásos katonai állományú* tagjának pártban való tevékenységére kétharmados törvény korlátokat állapíthat meg – az új (5) bekezdés értelmében.

4. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvény tárgya az országos népszavazás és népi kezdeményezés szabályozása volt. Témánk szempontjából az új 28/B. § (5) bekezdés g) pontja érdemel figyelmet, miszerint *nem lehet országos népszavazást tartani a hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről.*

5. A következő alkotmánymódosításra Magyarország NATO-hoz való csatlakozása után került sor. A 2000. évi XCI. törvényben található rendelkezések a katonai szövetségi rendszerben való részvételünkkel kapcsolatosak. Ezek a változások röviden a következőkben foglalhatók össze,

Az alkotmánymódosító törvény 1. §-a az Országgyűlés döntési jogköreit érintette. Jelentősen kibővült az Országgyűlés jogköre a fegyveres erők alkalmazásának kérdésében. A külföldi fegyveres erők magyarországi alkalmazása, valamint magyarországi állomásozása új elem a szabályozásban, ugyanúgy mint a magyar erők békefenntartásban vagy külföldi humanitárius tevékenységben való részvétele. Ezekhez a döntésekhez a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata is elégséges a korábbi ún. nagykétharmadhoz képest.

Az alkotmánymódosítás 2. §-a a fegyveres erők – előzőekben említett – alkalmazásával kapcsolatos kérdéseket rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács hatáskörébe adta.

A 3. § alapján a szükségállapot kihirdetésekor az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a fegyveres erők felhasználásáról, de a továbbiakban csak 40/B. § (2) bekezdése szerinti esetekben.

Módosították az Alkotmány váratlan támadásra vonatkozó 19/E. § (1) bekezdését azzal, hogy a honi erők mellett a szövetséges légvédelmi és repülő készségi erők is igénybe vehetők.

Harmadszor módosították az Alkotmány 40/A. (1) bekezdését a fegyveres erők alapvető kötelességéről. A haza katonai védelme kiegészült a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátásával.

A 2000. évi alkotmánymódosítás utolsó eleme a 40/C. §-t módosította. Ennek értelmében a Kormány engedélyével a szövetséges fegyveres erők légierije őrzőjáratot láthat el az ország területének oltalmazása érdekében.

6. A 2001. évi XLII. törvény 1. §-a másodszor módosította a Honvédelmi Tanács összetételét [19/B. § (2)]. Eszerint a Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjának vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és tanácskozási joggal a Honvéd Vezérkar főnöke. (Az Alaptörvény is ezt az összeállítást vette át.)

Az Alkotmány módosításának 2. §-a a fegyveres erők irányítására – az alkotmányos keretek között – az Országgyűlést, a köztársasági elnököt, a Honvédelmi Tanácsot, a Kormányt és az illetékes minisztert jogosítja fel [40/B. § (3)]. A rendelkezés értelmében az erre vonatkozó alapvető szabályokat kétharmados törvény, a részletes szabályokat pedig a Kormány határozza meg.

7. Az Alkotmány módosításáról szóló 2003. évi CIX. törvény kifejezetten a szövetségi kötelezettségek teljesíthetőségének fokozottabb biztosítása érdekében született. A módosított 40/C. § az operativitás jegyében a Kormány engedélyéhez kötötte az Észak-atlanti Tanács illetőleg az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló csapatmozgásokat. Erről a Kormány haladéktalanul beszámol az Országgyűlésnek a köztársasági elnök egyidejű tájékoztatása mellett.

8. Az Alkotmány módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény legnagyobb újdonsága, egy további rendkívüli jogrendi állapot, az ún. megelőző védelmi helyzet alkotmányi rögzítése, amely az önkéntes haderő kialakításával, és a honvédelmi intézményrendszer átalakításával állt összefüggésben. A kiváltó ok az volt, hogy békeidőben megszüntették a hadkötelezettséget, de lehetőséget kellett biztosítani a Kormánynak, hogy megtegye a szükséges intézkedéseket külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdését új n) pontja értelmében ilyen esetben az országgyűlés meghatározott időre kihirdeti (meghosszabbítja) a megelőző védelmi helyzetet, és felhatalmazza a Kormányt a szükséges intézkedések megtételére. Ezzel áll összefüggésben a 35. § (1) bekezdésének új m) pontja. A Kormány a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be; az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 60 napig tart, azokról a Kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az Alkotmány módosított 35. § (3) bekezdése értelmében megelőző védelmi helyzetben a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat.

A 2004-es alkotmánymódosítás másik nagyobb témája a „Magyar Honvédség a rendvédelmi szervek” szabályozása volt, ami egyben az Alkotmány VIII. fejezetének az új címe lett. Immár negyedik(!) alkalommal módosították az Alkotmány 40/A. §-át. A változtatás lényege abban állt, hogy megszűnt a „fegyveres erők” kategóriája, ami korábban a Magyar Honvédség és a Határőrség együttes elnevezése volt. A Határőrség kiválásával önálló bekezdésekben kapott szabályozást a Magyar Honvédség, a Rendőrség, és a Határőrség alapvető alkotmányos feladata. Ez a terminológiai és szervezeti változás több egyéb alkotmányi szabályban is átvezetésre került. A 35. § (1) bekezdés h) pontja és a 40/B. § (4)–(5) bekezdései mellett a 7. § alapján még számtalan szövegkorrekcióra került sor a fegyveres erőket illetően.

Az alkotmánymódosítás harmadik kérdésköre az alkotmányos kötelezettségeket érintette. A 70/H. § (2) bekezdése jelentős módosításon esett, át. Az Alkotmány eredeti szövegében szereplő általános állampolgári honvédelmi kötelezettség alapján teljesítendő fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat, illetve polgári szolgálatot előíró rendelkezés új normatartalommal került alkotmányi szintű rögzítésre. Rendkívüli állapot idején vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés – a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával – határoz, a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgár férfiakat hadkötelezettség terheli az alkotmánymódosítás értelmében. Akinek lelkiismerete, meggyőződése a katonai szolgálat teljesítésével összeegyeztethetetlen, polgári szolgálatot teljesít.

A 2004. évi CIV. törvény a 70/H. §-t új (3) és (4) bekezdéssel egészítette ki, és ezzel újabb alapvető kötelezettségek épültek be az Alkotmány rendelkezései közé. *Allampolgári kötelezettséggé* nyilvánították az ország területén élő nagykorú állampolgárok számára a *polgári védelmi kötelezettséget*, és *rendkívüli állapot* idejére a *honvédelmi munkakötelezettséget* a törvény előírásainak megfelelően. A gazdasági anyagi szolgáltatás teljesítésének kötelezettsége – az előzőekkel szemben – minden természetes és jogi személyre, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre kiterjeszthető a törvények rendelkezései szerint.

9. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően a *Magyar Köztársaság Alkotmányának utolsó módosítását* a rendkívüli jogrendet, és általában a fegyveres erők irányítását és bevetetőségét illetően a 2006. évi XIII. törvény hajtotta végre. Az így kialakult normaszöveg azért bírt különös jelentőséggel, mert ezt az alkotmányjogi rendszert vette át az új Alaptörvény áttekinthetőbb, egyértelműbb, rendszerezett formában.

A 2006. évi módosítás a 2000-ben és 2003-ban végrehajtott változtatások után a 40/C. § (1) bekezdése helyébe léptetett új rendelkezést. Ez a normaszöveg kiterjesztette a Kormány engedélyezési jogkörét Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők alkalmazását valamint csapatmozgásait illetően a NATO mellett *Európai Unió döntésén* alapuló esetekre is.

2012. január 1-én hatályba lépett *Alaptörvényünk* önálló fejezetben, a 48–54. cikkekben szabályozza a „különleges jogrendet” azzal, hogy a részletszabályokat a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvényre, valamint a *katasztrófavédelemről* szóló 2011. évi CXXVIII. törvényre bízta. Az Alaptörvény a *különleges jogrend eseteit*, – úgy mint rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan külső támadás esete és veszélyhelyzet – abban a differenciált kategóriarendszerben tartalmazza, amely lényegében a korábbi *Alkotmány utolsó szövegváltozatában* szerepelt.

2016-ban került sor az *Alaptörvény hatodik módosítására*. A módosítás – a „*megelőző védelmi helyzet belbiztonsági megfelelőjeként*” – a különleges jogrendi szabályokat egy új esetkörrel a „*terrorveszélyhelyzet*” elnevezésű alcímmel és a 51/A. cikkel egészítette ki. Ennek értelmében az *Országgyűlés* a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre *kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet*, és felhatalmazza a Kormányt *sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések* bevezetésére. A *honvédelmi törvény* 64. §-ában kerültek meghatározásra azok az intézkedések amelyek – *alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve* – megtehetők már a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően illetve a *terrorveszélyhelyzetben*.

A terrorveszélyhelyzet alaptörvényi szabályozása *élénk vitát* váltott ki politikai és szakmai körökben egyaránt. Sokan képviselték azt az álláspontot, hogy *alkotmányjogi szempontból nem volt indokolt* a különleges jogrendi helyzetek számának bővítése speciálisan a terrorizmusra hivatkozva. A „*terrorizmus*”, „*terrorveszély*”, „*terrorfenyegetettség*”, „*terrortámadás*” definiálásának bizonytalanságai is szerepet játszanak abban, hogy az *európai alkotmányokban atipikusnak* tekinthető a terrorizmus rendkívüli jogrendi külön szabályozása.⁵ *Mészáros Gábor* is úgy foglalt állást a témában írt doktori értekezésében,

⁵ Kiss 2018, 563. p.

hogy a *szükségállapot* ismeretében a *terrorveszélyhelyzet* alaptörvényi külön intézményesítése *feleslegesnek* tekinthető⁶

A hatályos Alaptörvényünk alapján a különleges jogrend következő típusai hirdethetők ki:

1. sz. táblázat

Milyen esetben hirdethető ki	Kihirdető	Rendkívüli intézkedéseket hozhat
1. <i>Rendkívüli állapot</i> (48 és 49. cikk) (<i>Nemzetközi konfliktus</i>) – <i>hadiállapot</i> kinyilvánítása vagy – <i>háborús veszély</i> (idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye) esetén	Országgyűlés	Honvédelmi Tanács
2. <i>Szükségállapot</i> (48 és 50. cikk) (<i>Belső konfliktusból</i> eredő szükséghelyzet – <i>polgárháború, lázongás</i>) – a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények – élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények	Országgyűlés	Köztársasági elnök
3. <i>Megelőző védelmi helyzet</i> (51. cikk) (A rendkívüli állapot kihirdetését megelőzően, <i>háborús veszély idején</i>) – külső fegyveres támadás veszélye vagy – szövetségi kötelezettség teljesítése esetén Meghatározott időre!	Országgyűlés	Kormány
4. <i>Terrorveszélyhelyzet</i> (51/A cikk) – <i>terrortámadás</i> jelentős és közvetlen veszélye vagy – <i>terrortámadás</i> esetén	Országgyűlés	Kormány
5. <i>Váratlan támadás</i> (52. cikk) – külső fegyveres csoportok váratlan betörése az ország területére	Nincs kihirdetés!	Kormány
6. <i>Veszélyhelyzet</i> (53. cikk) – élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető <i>elemi csapás</i> vagy <i>ipari szerencsétlenség</i> esetén	Kormány	Kormány

Nem tekintjük feladatunknak a „*veszélyhelyzet*” *jogának* részletes elemzését, de az egész világot sújtó koronavírus járvány szomorú aktualitást ad néhány alkotmányjogi kérdés felvetésének.

⁶ MÉSZÁROS GÁBOR: *Különleges jogrendi helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. Doktori (PhD) értekezés. Kézirat. Debrecen, 2017. 263. p.

A veszélyhelyzet a különleges jogrend egyetlen olyan formája, amelynek célja nem az állam fegyveres védelme, hanem jellemzően különböző *katasztrófavédelem* megelőzése, elhárítása, vagy következményeinek a felszámolása. Abban is különbözik a különleges jogrend többi elemétől, hogy a veszélyhelyzetet a *Kormány* hirdeti ki, és ő rendelkezik a *rendkívüli intézkedések* bevezetésének a lehetőségével.

Az Alaptörvény 53. cikke az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető *elemi csapás* vagy ipari szerencsétlenség, valamint ezek *következményeinek* az elhárítása esetén hatalmazza fel a Kormányt veszélyhelyzet kihirdetésére. A Kormány által bevezethető *rendkívüli intézkedések* meghatározását *sarkalatos törvényre* bízta. A részletszabályok ennek alapján a *katasztrófavédelemről* szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben kerültek megállapításra. A törvény 44. §-a a veszélyhelyzetet kiváltó *események* – nem taxatív – felsorolásával lényegében *tovább bővítette* az 53. cikkben meghatározott helyzeteket és jelentősen *túl is terjeszkedett* azokon. Három esetkör szerepel a hatályos törvényi listán. Az elsőbe az *elemi csapások*, *természeti eredetű veszélyek* tartoznak. A másik csoportot a *civilizációs eredetű veszélyek*, *ipari szerencsétlenségek* alkotják. A „*tömeges megbetegedést okozó humánjárvány* vagy *járványveszély*”, a harmadik körbe az „*egyéb eredetű veszélyek*” közé került.

Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése értelmében a Kormány veszélyhelyzetben *rendeletet* alkothat, amellyel – a sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes *törvények alkalmazását felfüggesztheti*, törvényi rendelkezésektől *eltérhet*, valamint *egyéb rendkívüli intézkedéseket* hozhat. Az alkotmányjogászok számára ezek alapján az az igazi szakmai kérdés, hogy az Alaptörvény és a nevezett sarkalatos törvény *mire ad lehetőséget*, és a Kormány pedig *mire használja* különleges *felhatalmazását*.

A rendeletalkotás alaptörvényi korlátja, hogy az eredetileg *tizenöt napig* marad hatályban, de ezt a Kormány – az *Országgyűlés felhatalmazása* alapján – *meghosszabbíthatja*. A Kormány rendelete a veszélyhelyzet *megszűnésével hatályát veszti*.

A „veszélyhelyzet” kihirdetésére a rendszerváltozás után már néhányszor sor került hazánkban – rendszerint – korlátozott területi hatállyal, árvízi védekezés stb. kapcsán, de olyan mértékű rendkívüli intézkedésekre és korlátozásokra még nem volt példa, amit a járványhelyzet hozott 2020-ban. A Kormány 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletével „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető *tömeges megbetegedést okozó humánjárvány* következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében” Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki. A rendelet 3. §-a értelmében a rendkívüli intézkedésekről *külön kormányrendeletek* rendelkeznek, a veszélyhelyzet fennállásának *szükségességét* pedig a Kormány folyamatosan *felülvizsgálja*.

Kiemelést érdemel, hogy az alkotmányjogi irodalomban van olyan markáns álláspont is, miszerint a veszélyhelyzet kihirdetésének *nem volt alkotmányos alapja*, mivel a „*tömeges megbetegedést okozó humánjárvány* nem tartozik az elemi (természeti) csapás fogalmi körébe. Ebből az is következik, hogy a veszélyhelyzet alapján kiadott *rendeletek* tartalmilag *alaptörvény-ellenesek*.⁷ Kétségtelen tény a „*Kormány rendkívüli intézkedései tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetben*” című

⁷ A jogi szabályozás hiányosságairól és a veszélyhelyzet körüli alkotmányossági problémákról l. részletesen: SZENTE ZOLTÁN: *A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái*. MTA Law Working Papers 2020/9. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

részt (24/A) csak a 2020. évi LVIII. törvény iktatta be a katasztrófatörvénybe 2020. VI. 18-tól kezdődő hatállyal.

A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetését követően nagy számban élt a „szükségrendeletek” kiadásának lehetőségével, és persze kötelességével. Március 28-ig több mint 20 kormányrendelet született a veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről. Az Országgyűlés március 30-án fogadta el a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt, amely ún. felhatalmazási törvény elnevezéssel vonult be a közéletbe. Ezzel az Országgyűlés meghatározatlan időre – a veszélyhelyzet megszűnéséig – meghosszabbította a rendeleti kormányzás lehetőségét, és a kormányrendeletek hatályának fenntartását. A Kormány már a 73/2020. (III. 31.) Korm. rendelettel intézkedett a veszélyhelyzettel összefüggő rendeletei hatályának meghosszabbításáról, és további több mint 70 rendeletet adott ki a veszélyhelyzet megszüntetéséig.

A veszélyhelyzet megszüntetésére a 2020. évi LVII. törvényben került sor, amelyet 2020. június 16-án fogadott el az Országgyűlés, és egyben hatályon kívül helyezte a „felhatalmazási törvényt”. A veszélyhelyzet megszüntetésével egyidőben azonban hatályba lépett a 2020. évi LVIII. törvény az „átmeneti szabályokról”, amely az egészségügyi törvény (1997. évi CLIV. tv.) módosításával bevezette az „egészségügyi válsághelyzet” új intézményét. Az egészségügyi válsághelyzet alkotmányjogilag azért aggályos, mert nincs alkotmányos alapja, nem szerepel az Alaptörvényben. Ilyen helyzetben pedig a Kormány rendeletében súlyos korlátozásokat és tilalmakat rendelhet el (Eütv. 232/D. §), – a szükséges mértékben, és az elérni kívánt céllal arányosan – de nincs rendelkezés felhatalmazás kérésére hosszabbítás esetén az Országgyűléstől. Ennek alapján a Kormány az általa elrendelt válsághelyzetet saját elhatározása alapján ismét meghosszabbíthatja.

A „veszélyhelyzetek” és „egészségügyi válsághelyzetek” jelenkori történetének további részletes bemutatása szétfeszítené e rövid tanulmány kereteit. A „rendeleti kormányzás” folyamatos jelen volt – van a 2020-21 év magyarországi történetében. Az már külön elemzést igényelne, hogy a Kormány rendeletalkotási jogköre ezekben az extrém helyzetekben mennyire felel meg a szükséges mérték, a céllal elérni kívánt arányosság, és az igazi cél (humánjárvány megelőzése, felszámolása, káros hatásainak megelőzése illetve elhárítása) feltételeinek. Számos olyan döntés született az elmúlt közel másfél év során ebben a körben, amelyről nehéz lenne azt állítani, hogy a kormányzati döntésnek bármi köze lenne a koronavírus leküzdéséhez.

III. A különleges jogrend tervezett reformja az Alaptörvény kilencedik módosítása alapján

Az Alaptörvény kilencedik módosításának (2020. december 22.) döntő része a különleges jogrend alkotmányi szabályozásának reformjával áll összefüggésben, amelyek 2023. július 1-én lépnek hatályba. Ennek keretében pontosítják az alkotmányos kötelezettségeket, az Országgyűlés különleges jogrendhez kapcsolódó jogait, változnak az országos népszavazás tiltott tárgykörei, módosul a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályozás, és a katonai műveletekkel kapcsolatos döntéshozatal.

A módosítás nyomán a hatályos hat helyett három esetkörre változik a különleges jogrendi helyzetek rendszere. Az indokolás értelmében a hadiállapot, a szükségállapot és

a veszélyhelyzet új szabályozásával egy korszerűbb, a *biztonsági környezethez* jobban alkalmazkodó, *hatékony rendszer* kialakítása a cél, amely épít az elmúlt évek *válságkezelésének* tapasztalataira is.

Az *Alaptörvény tervezett 49. cikke* a rendkívüli állapot helyébe a *hadiállapot* intézményét vezeti be. A módosítás a hatályos rendkívüli állapot elemeit ötvözi a megelőző védelmi helyzettel. Ennek eredményeként a hadiállapot katonai típusú különleges jogrendi esetként kezelhető, és megváltoznak a kihirdetési esetkörök.

Az *Alaptörvény tervezett 50. cikke* a *szükségállapot* új szabályanyagát határozza meg. Ebben jelentős változás, hogy az alkotmányos rend megdöntése mellett, annak felforgatására irányuló cselekmények is bekerültek a kihirdethetőség feltételei közé. A módosításokat az információs technológia támadó célra való alkalmazhatóságának veszélyei is indokolják.

Az *Alaptörvény tervezett 51. cikke* a *veszélyhelyzet* szabályozását tartalmazza. A kihirdetésre vonatkozó szabályok lényegében megegyeznek a hatályos alaptörvényi szöveggel. A „súlyos esemény” fordulat a jelenleg előre nem jelezhető indokolt esetekben is lehetővé teszi a kihirdetést.

IV. Az Alaptörvény kilencedik módosítása alapján bekövetkező különleges jogrendi változások

2. sz. táblázat

Milyen esetben hirdethető ki	Kihirdethető	Rendkívüli intézkedéseket hozhat
1. <i>A hadiállapot: (49. cikk)</i> a) <i>háborús helyzet</i> kinyilvánítása vagy <i>háborús veszély</i> , b) <i>külső fegyveres támadás</i> , hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, és ezek közvetlen veszélye, c) kollektív védelemre irányuló <i>szövetséges kötelezettség</i> .	Országgyűlés	Kormány
2. <i>A szükségállapot: (50. cikk)</i> a) az <i>alkotmányos rend</i> megdöntésére, felforgatására vagy a <i>hatalom kizárólagos megszerzésére</i> irányuló cselekmény, b) az <i>élet- vagy vonbiztonságot</i> tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, <i>jogellenes cselekmény</i>	Országgyűlés	Kormány
3. <i>A veszélyhelyzet: (51. cikk)</i> Az <i>élet- és vonbiztonságot</i> veszélyeztető <i>súlyos esemény</i> – különösen <i>elemi csapás</i> vagy <i>ipari szerencsétlenség</i> és következményeik elhárítása.	Kormány	Kormány